

# DAS NEUE BIBLIOTHEKSGESETZ DES KANTONS ST. GALLEN

EIN IMPULS FÜR DIE SCHWEIZERISCHE  
BIBLIOTHEKSGESETZGEBUNG

von Cornel Dora

## Abstract

Im schweizerischen Kanton St. Gallen ist in den letzten zwei Jahren das erste moderne Bibliotheksgesetz der Schweiz angeregt, erarbeitet, parlamentarisch beraten und beschlossen worden. Es wird bald in Kraft treten und könnte eine Vorreiterrolle in der schweizerischen Bibliotheksgesetzgebung übernehmen. Der vorliegende Aufsatz zeichnet den nur rund 20 Monate dauernden Gesetzgebungsprozess nach: Lancierung der Bibliotheksinitiative, Erarbeitung eines Gegenvorschlags durch die Regierung und Debatte im Kantonsrat. Er skizziert sodann den Inhalt des Gesetzes, indem er es einem deutschen Vergleichstext gegenüberstellt, zeigt den Nutzen der Erarbeitung von Bibliotheksgesetzen auf und schliesst mit einem Ausblick auf das weitere Vorgehen. Eine Darstellung der Vorgeschichte seit Sommer 2000 wird vom Verfasser später andernorts publiziert.

## Bibliotheksgesetzgebung in der Schweiz

Was die Bibliotheksgesetzgebung betrifft, ist die Kompetenzregelung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in der Schweiz vergleichbar mit Deutschland oder Österreich. Die Bundesverfassung gibt dem Bund keine Kompetenz für ein nationales Bibliotheksgesetz, weil die Kultur- und Bildungspolitik im Wesentlichen Sache der 26 Kantone ist.<sup>1</sup> Der Ansatzpunkt für gesetzliche Regelungen ist somit auf der Ebene der Stände zu suchen – wie die Kantone auch genannt werden. Bisher gab es jedoch nur in den Kantonen Tessin und Luzern eigentliche Bibliotheksgesetze. Ansonsten finden sich die gesetzlichen Bestimmungen zum Bibliothekswesen verstreut, in der Regel in der Kulturgesetzgebung und den daran anschliessenden Bibliotheksverordnungen, sowie in den Bildungs- und Volksschulgesetzen.<sup>2</sup>

Zuständig für die Gesetzgebung in den Kantonen sind die Kantonsparlamente, im Kanton St. Gallen der Kantonsrat. Die Stimmbürgerinnen und -bürger haben allerdings die Möglichkeit zur Mitwirkung. Die Instrumente dazu sind das Referendum, welches die Abstimmung über eine Gesetzesvorlage erzwingen kann, oder – wie in unserem Fall – die Gesetzesinitiative.<sup>3</sup>

Bibliotheksangebote und -dienstleistungen gehören zur Leistungsverwaltung des Staates. Sie stellt durch demokratischen Beschluss den Privaten staatliche Leistungen zur Verfügung.<sup>4</sup> Dabei handelt es sich in der Regel um meritatorische Güter, die vom

---

<sup>1</sup> Cornel Dora, Überlegungen zu einer schweizerischen Bibliotheksstrategie: Projektarbeit Executive MBA, Universität St. Gallen, St. Gallen 2011, S. 55-56.

<sup>2</sup> Christopher Rühle, Bibliotheksgesetzgebung in der Schweiz: Die Entwicklung zu einem Bibliotheksgesetz für den Kanton St. Gallen, in: *Bibliotheksdienst*, 2013; 47 (3-4), S. 165-191, hier 171-175.

<sup>3</sup> Rühle (Anm. 2), S. 166-168.

<sup>4</sup> Rühle (Anm. 2), S. 168-169.

freien Markt nicht im erwünschten Ausmass bereitgestellt werden können und deshalb vom Staat gestützt oder vollständig bereitgestellt werden. Bibliotheksangebote sind meritorische Güter in diesem Sinn.<sup>5</sup> Das Gegenstück zur Leistungsverwaltung ist die Eingriffsverwaltung, welche in Rechte und Freiheiten der Privaten eingreift. Im Bibliotheksbereich ist die Pflichtablieferung zur Eingriffsverwaltung zu zählen. Ein Bibliotheksgesetz regelt mithin zur Hauptsache staatliche Tätigkeiten der Leistungsverwaltung. In der Regel sind nur die Bestimmungen zur Pflichtablieferung der Eingriffsverwaltung zuzuordnen.<sup>6</sup>

Angesichts der aktiven und langfristigen Tätigkeit der öffentlichen Hand im Bibliothekswesen – allein im Kanton St. Gallen werden von Gemeinden und Kanton rund 300 Bibliotheken getragen, die teilweise sehr alt sind – ist es sinnvoll, die entsprechenden Regelungen in einem Bibliotheksgesetz zusammenzufassen, welches den ganzen Bereich erfasst. Ein solcher Erlass beschreibt den Umfang des öffentlichen und wissenschaftlichen Bibliotheksangebots und regelt die Verantwortlichkeiten und Finanzierung verbindlich.<sup>7</sup>

## Das Bibliothekswesen im Kanton St. Gallen

Obwohl St. Gallen wegen seiner berühmten Stiftsbibliothek als Bibliotheksort bekannt ist, sind seine Bibliotheken im schweizerischen Quervergleich unterdurchschnittlich ausgebaut.<sup>8</sup> Das wissenschaftliche Bibliothekswesen verteilt sich in diesem mittelgrossen Universitätskanton um die beiden Zentren Kantonsbibliothek Vadana (Geistes- und Kulturwissenschaften) und Universitätsbibliothek St. Gallen (Wirtschafts- und Rechtswissenschaften).<sup>9</sup> Die Kräfte sind somit zweigeteilt. Der Bereich der Hochschulbildung hat sich in den letzten Jahrzehnten zwar dynamisch entwickelt, war dabei aber einseitig auf wirtschaftsnahe Fächer fokussiert. Das hat die Stiftsbibliothek und die Kantonsbibliothek Vadana, die beiden grossen historischen Bibliotheken, die sich seit Jahrhunderten auf Geisteswissenschaften und Theologie konzentrieren, geschwächt. Der Aufbau der Bibliotheken im Zusammenhang mit neuen oder reorganisierten Hochschulen ist zudem ohne übergreifendes Konzept geschehen, mit der Folge, dass im Unterschied zum vergleichbaren Kanton Luzern die Chancen zur Zusammenarbeit und Synergiebildung nicht wahrgenommen wurden.

Die 45 Gemeindebibliotheken in den 85 Gemeinden des stark regionalisierten Kantons, in dem die Gemeindeautonomie einen hohen Stellenwert genießt, weisen grosse Unterschiede in der Versorgungsqualität auf. Mit rund 12 Prozent ist die

---

<sup>5</sup> Dora, Bibliotheksstrategie (Anm. 1), S. 38-39.

<sup>6</sup> Rühle (Anm. 2), S. 168.

<sup>7</sup> Rühle (Anm. 2), S. 168.

<sup>8</sup> Einen Überblick über die Bibliotheken in St. Gallen gibt Cornel Dora, Sankt-Gallische Bibliotheken im Dienst der Landesgeschichte, in: Grenzüberschreitungen und neue Horizonte, hg. von Lukas Gschwend, (Europäische Rechts- und Regionalgeschichte; 1), Zürich 2007, S. 393-404.

<sup>9</sup> Der Kanton St. Gallen zählt knapp 490'000, seine Hauptstadt St. Gallen rund 73'000 Einwohner. Die Universität St. Gallen ist international bekannt als wirtschaftliche Kaderschmiede; daneben führt der Kanton eine Pädagogische Hochschule in St. Gallen. Die Fachhochschulen in St. Gallen (FHS), Buchs (NTB) und Rapperswil (HSR) sind Teil der Fachhochschule Ostschweiz (FHO). Webseite der FHO, <http://www.fho.ch/fho/> (13.4.13).

Marktdurchdringung insgesamt schwach, obwohl sich die Nutzung in den letzten dreissig Jahren von rund 400'000 auf 2 Millionen Ausleihen pro Jahr fast verfünffacht hat.<sup>10</sup> Während in den grösseren Gemeinden am Zürichsee (Rapperswil-Jona, Uznach) sowie im Fürstenland (Wil, Uzwil, Gossau, Rorschach) bibliothekarischer Aufbruchgeist spürbar ist, der sich in teils vorbildlichen neuen baulichen Lösungen äussert, sind die Mittel und Möglichkeiten der Bibliotheken in vielen anderen Gemeinden, vor allem im Rheintal, in Werdenberg-Sargans sowie im Toggenburg nach wie vor knapp. Mut machen Volksabstimmungen in Rapperswil-Jona, Gossau und Uznach, die sehr deutliche Mehrheiten für die Vergrösserung der dortigen Bibliotheken ergaben. Die für das Bibliothekswesen zuständige Kantonale Kommission für Schul- und Gemeindebibliotheken war mangels finanzieller Mittel und aufgrund eines schwierigen Umfelds nicht in der Lage, einen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der Situation in den Gemeinden zu leisten.<sup>11</sup> Dies betrifft insbesondere auch den Sektor der Volksschulbibliotheken: Sie sind weitgehend *terra incognita* und *terra incolita* – unbekannte und unbebaute Erde.

## Anstoss durch die Bibliotheksinitiative

Eine Analyse der Situation legte 2003 die quantitativen und qualitativen Schwächen der Bibliotheksversorgung im Kanton St. Gallen offen und brachte sie ins politische Bewusstsein.<sup>12</sup> Sowohl ein Konzept für die Förderung der Bibliotheken in den Regionen als auch das ehrgeizige Projekt der Neuen Bibliothek St. Gallen, die Schaffung einer grossen *Public Library* in der Hauptstadt durch die Fusion von Kantons- und Stadtbibliothek sowie der Frauenbibliothek Wyborada, scheiterten jedoch nach jahrelangen Vorarbeiten in der Regierung. Insbesondere der aus finanziellen Gründen erfolgte Abbruch des für die Schweiz modellhaften Projekts der Neuen Bibliothek erregte die Gemüter. Im Januar 2011 stand die st.gallische Bibliothekswelt deshalb vor einem Scherbenhaufen.

In dieser trüben Situation kamen die entscheidenden Impulse von aussen und von der Basis. In einem gemeinsamen Schreiben äusserten der schweizerische Bibliotheksverband *Bibliothek Information Schweiz* (BIS) und *Schweizerische Arbeitsgemeinschaft öffentlicher Bibliotheken* (SAB) sowie die *Schweizerische Konferenz der Kantonsbibliotheken* (SKKB) ihr Unverständnis für den Abbruch der Arbeiten an

---

<sup>10</sup> Bibliotheken für die Wissensgesellschaft, Bericht und Antrag der Regierung zum Inhalt der Einheitsinitiative sowie Botschaft und Entwurf der Regierung zum Bibliotheksgesetz vom 3. Juli 2012, S. 8, Ratsinfo des Kantons St. Gallen: *Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative "für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St. Gallen (Bibliotheksinitiative)"* [Titel der Botschaft: Bibliotheken für die Wissensgesellschaft]  
<https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaeftssuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=FD4D73BD-CE38-4CD7-AEFD-3D718F381ACE&ziel=1> (11.4.13).

<sup>11</sup> Bibliotheksverordnung vom 6. Januar 2001, <http://www.gallex.ch/gallex/2/fs271.o.html> (13.4.13).

<sup>12</sup> Neues Konzept für die Kantonsbibliothek: Bericht der Regierung vom 2. Dezember 2003, S. 6-7. Ratsinfo des Kantons St. Gallen,  
<https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaeftssuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=1F694A9B-75B8-4CEC-8A92-9471215E0EA9&ziel=1> (13.4.13).

der Neuen Bibliothek,<sup>13</sup> der St.Galler Ständerat Paul Rechsteiner regte in einer Zeitungskolumne an, mit einer Volksinitiative Druck zu machen und Albert Rüesch, der Präsident des die Stadtbibliothek tragenden Vereins Freihandbibliothek, forderte die Wiederaufnahme des Projekts in reduzierter Form.<sup>14</sup> Wenig später lancierte eine Gruppe um die Kulturzeitschrift *Saiten* und den Journalisten Ralph Hug die Idee eines kantonalen Volksbegehrens, der St.Galler Bibliotheksinitiative.<sup>15</sup> Am 2. August 2011 unterbreitete ein Initiativkomitee mit 22 Mitgliedern aus dem ganzen Kanton der Regierung den folgenden Initiativtext zur obligatorischen Prüfung:

Volksinitiative „für zeitgemässe Bibliotheken im Kanton St. Gallen (Bibliotheksinitiative)“

Die unterzeichneten Stimmberechtigten des Kantons St. Gallen erteilen in der Form der Einheitsinitiative nach Art. 43 der Kantonsverfassung dem Kantonsrat folgenden Rechtsetzungsauftrag:

1. Der Kanton fördert öffentliche Bibliotheken als Informations- Bildungs- und Begegnungszentren.
2. Der Kanton führt an zentraler Lage eine Publikumsbibliothek mit einem breiten multimedialen Angebot für die ganze Bevölkerung. Die Standortgemeinde trägt mindestens einen Viertel der Investitionen und der laufenden Kosten.
3. Der Kanton leistet angemessene Beiträge an Aufbau und Betrieb von gut erreichbaren, attraktiv ausgestatteten und publikumsfreundlich geöffneten Bibliotheken in den Regionen.<sup>16</sup>

Zur Begründung schrieben die Initianten:

Das Projekt einer Neuen Bibliothek in der eigens dafür erworbenen St.Galler Hauptpost fiel der Sparpolitik zum Opfer. Wir möchten diesen bildungs- und kulturfeindlichen Trend umkehren und das Netz öffentlicher Bibliotheken ausbauen. Dafür fordern wir insbesondere Folgendes:

- Es ist an zentraler Lage eine moderne Bibliothek im Sinne einer „Public Library“ einzurichten, die alle gesellschaftlichen Gruppen anspricht und ihnen

---

<sup>13</sup> „Appell für die neue Bibliothek“, in: St.Galler Tagblatt, 24.1.2011, <http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/kantonstgallen/kantonstgallen/Appell-fuer-die-neue-Bibliothek;art140.1675032> (13.4.13).

<sup>14</sup> „Neue Anstösse für die Bibliothek“, in: St.Galler Tagblatt, 7.4.2011, <http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/kantonstgallen/tb-sg/Neue-Anstoesse-fuer-die-Bibliothek;art122380.2547123> (13.4.13).

<sup>15</sup> Die St.Galler Bibliotheksinitiative entstand gleichzeitig, aber weitgehend unabhängig von der Initiative Bibliotheken Schweiz der SAB, für die sie jedoch wertvolle Vorarbeit leistete. Zur Initiative Bibliotheken Schweiz vgl. die Webseite der Initiative Bibliotheken Schweiz, <http://www.initiative-bibliotheken.ch/> (13.4.13).

<sup>16</sup> Bibliotheken für die Wissensgesellschaft (Anm. 9), S. 5.

freien Zugang zu Informationen sowie ein lebenslanges Lernen ermöglicht. Die Kosten werden nach einem angemessenen Schlüssel auf den Kanton und die Standortgemeinde verteilt.

- Das bisher ungenügend gesetzlich geregelte, mangelhaft koordinierte und unzulänglich finanzierte Bibliothekswesen ist im ganzen Kanton zeitgemäss auszugestalten. Der Kanton unterstützt namentlich Bibliotheken in den Regionen und sorgt dafür, dass sie verbindliche Qualitätsstandards einhalten.<sup>17</sup>

Inhaltlich griff das Begehren mit der neuen Bibliothek in der Hauptstadt und der Förderung der Gemeindebibliotheken die zwei wichtigsten Themen auf, die das kantonale Amt für Kultur und die diesem als Abteilung angegliederte Kantonsbibliothek in den vorangehenden Jahren bearbeitet hatten. Ausgeklammert waren dagegen die Volksschulbibliotheken und das wissenschaftliche Bibliothekswesen.

Am 16. August erklärte die Regierung die Initiative als zulässig, und die Unterschriftensammlung konnte beginnen. Mit Hilfe des dichten Netzes an Bibliotheken erreichte diese bis zum 27. Januar 2012 eine seit fast 30 Jahren nicht mehr erreichte Rekordzahl von 10'731 gültigen Unterschriften, die aus fast allen Gemeinden des Kantons stammten.<sup>18</sup> Sie übertraf damit das Quorum von 4000 Unterschriften bei weitem. Gemäss der Kantonsverfassung musste die Regierung nun innert sechs Monaten nach Ablauf der Rekursfrist (12. März), also bis zum 12. September, dem kantonalen Parlament, dem Kantonsrat, Bericht und Antrag zur aufgeworfenen Bibliotheksfrage unterbreiten.<sup>19</sup>

## **Das Bibliotheksgesetz als Gegenvorschlag der Regierung**

Da sich der Erfolg der Unterschriftensammlung schnell abgezeichnet hatte, waren im Amt für Kultur bereits im vorangehenden Herbst Abklärungen aufgenommen worden, wie der Kanton auf die Initiative reagieren sollte. Es zeigte sich, dass die Anliegen der Initianten nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch in der Verwaltung und in der Kantonsbibliothek breite Unterstützung genossen. Allerdings wurden auch Schwächen ausgemacht. Zum einen wurde es als sinnvoll erachtet, neben dem öffentlichen auch das hauptsächlich in kantonaler Obhut stehende wissenschaftliche Bibliothekswesen in einen entsprechenden Erlass einzubeziehen, also kein Spartengesetz, sondern ein umfassendes Bibliotheksgesetz nach deutschem Muster zu schaffen. Zum andern wurde befürchtet, dass die flächendeckende Unterstützung von Gemeindebibliotheken den unter Spardruck stehenden Kanton überfordern könnte und die Förderung deshalb gezielt erfolgen müsse.

Die Regierung war durch die bereits zwölf Jahre dauernde Auseinandersetzung mit bibliothekspolitischen Fragen für die Problematik sensibilisiert. Sie hielt die Stossrichtung der Initiative für richtig und beschloss, den Ball aufzunehmen, indem sie ihr einen konstruktiven Gegenvorschlag gegenüberstellte. Das Departement des

---

<sup>17</sup> Bibliotheken für die Wissensgesellschaft (Anm. 9), S. 6.

<sup>18</sup> Rühle (Anm. 2), S. 176.

<sup>19</sup> Bibliotheken für die Wissensgesellschaft (Anm. 9), S. 5-7.

Innern erhielt den Auftrag, einen Gesetzestext zu entwerfen, der die wesentlichen Punkte der Initiative soweit möglich aufnehmen sollte. Dieser Entwurf wurde in der Folge von einer Arbeitsgruppe des Amts für Kultur unter Mitwirkung der Kantonsbibliothek erstellt. Anfänglich orientierte er sich an den Bibliotheksgesetzen der deutschen Bundesländer, wandelte sich aber unter dem Einfluss der Fachstelle Legistik der Staatskanzlei und aufgrund von Hearings mit ausgewählten Exponenten der Fachwelt, des Bildungswesens und der Gemeinden zu einem knapper gefassten Rahmengesetz nach schweizerischer Art.<sup>20</sup> Die Arbeitsgruppe achtete freilich darauf, dass die materielle Substanz nicht verlorenging. Der fertige Text konnte noch vor den Sommerferien 2012 von der Regierung verabschiedet und am 3. Juli 2012 den Kantonsrätinnen und -räten zugestellt werden, zusammen mit dem Antrag, die Bibliotheksinitiative abzulehnen und den Gegenvorschlag mit Gesetzesentwurf anzunehmen.<sup>21</sup>

## Die Debatte im Kantonsrat

Die parlamentarische Beratung wird im st.gallischen Gesetzgebungsprozess durch eine vorberatende Kommission vorbereitet. Am 5. November trafen sich 15 Vertreterinnen und Vertreter aus allen Fraktionen unter der Leitung der Sozialdemokratin Claudia Friedl in der Kantonsbibliothek Vadiana zur Diskussion.<sup>22</sup> Diese ergab Zustimmung zum Antrag der Regierung und eine knappe Mehrheit von 8 gegen 7 Stimmen für den Entwurf, der nur in einigen untergeordneten Details angepasst wurde. Gleichzeitig war spürbar, dass eine breitere politische Unterstützung zu erreichen war, wenn einige von der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) gewünschte Korrekturen aufgenommen würden, welche insbesondere die Gemeindeautonomie und das Pflichtexemplarrecht betrafen.

Die erste Lesung im Kantonsrat am 28. November 2012 führte zu einer lebendigen Debatte mit nicht weniger als 75 Voten, in deren Verlauf insbesondere der Rheintaler Anwalt und Christdemokrat Werner Ritter eloquent für den Entwurf der Regierung eintrat und dabei einige rhetorische Glanzpunkte setzte. Im ersten Schritt votierte der Rat gegen einzelne Stimmen der Linken für die Ablehnung der Bibliotheksinitiative, um anschliessend im zweiten Schritt gegen die Stimmen der rechtsgerichteten Schweizerischen Volkspartei (SVP) auf den Gegenvorschlag der Regierung und den Gesetzesentwurf einzutreten.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Rühle (Anm. 2), S. 183.

<sup>21</sup> Wortlauf des Entwurfs der Regierung in: Bibliotheken für die Wissensgesellschaft (Anm. 9), S. 57-62; Rühle (Anm. 2).

<sup>22</sup> Fraktionen waren wie folgt vertreten: Sozialdemokratische Partei und Gewerkschaften SPG: 3 Sitze; Schweizerische Volkspartei SVP: 4 Sitze; Christlichdemokratische Volkspartei CVP: 4 Sitze; Freisinnig-Demokratische Partei FDP: 3 Sitze, Grünliberale GLP und Bürgerlich-Demokratische Partei BDP: 1 Sitz. Zur Kommissionsbestellung und Liste der Mitglieder vgl. Ratsinfo des Kantons St. Gallen, *Bibliotheksinitiative/Bibliotheksgesetz*, <https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaefssuche.gruppe.html?gruppeid=50BooC40-0181-4F1A-ADE6-6BFBC4A94085> (11.4.13).

<sup>23</sup> Die Kantonsratsdebatte mit allen Anträgen und Voten (auch akustisch) ist detailliert dokumentiert im Ratsinfo des Kantons St. Gallen: *Bibliotheksgesetz (Gegenvorschlag zur Einheitsinitiative "für zeitgemässe*



Im Verlauf der ersten Lesung kam es zu zwei materiellen Änderungen, weil sich die FDP-Fraktion knapp mit ihren Änderungsanträgen durchsetzte. Sie betrafen einerseits eine stärkere Betonung der Gemeindeautonomie, indem die für die Grundversorgung hauptverantwortlichen Gemeinden „frei über Umfang, Ausgestaltung sowie Art und Weise der Aufgabenerfüllung“ entscheiden sollten, und andererseits den Verzicht auf die Pflichtexemplarabgabe an die Kantonsbibliothek.<sup>24</sup> Besonders die erste Änderung weckte Befürchtungen, dass die Gemeinden ihren Auftrag nicht mit dem nötigen Engagement wahrnehmen werden. Juristisch gesehen war die Änderung freilich ohne Bedeutung, denn auch in der ursprünglichen Fassung wäre die konkrete Aufgabenerfüllung Sache der Gemeinden gewesen.<sup>25</sup> Weitere Anträge wurden abgelehnt. Chancenlos blieb insbesondere die Schweizerische Volkspartei SVP, welche die Verpflichtung zur bibliothekarischen Grundversorgung und die Errichtung der Kantons- und Stadtbibliothek in der Hauptstadt vergeblich bekämpfte.

Die beiden von der FDP eingebrachten Änderungen waren zwar schmerzlich für die Verantwortlichen im Amt für Kultur und in der Kantonsbibliothek. Sie sicherten dem Gesetz jedoch die grossmehrheitliche Zustimmung des Kantonsrats bei der abschliessenden Behandlung des Geschäfts. Die zweite Lesung am 25. Februar verlief diskussionslos, sodass das Bibliotheksgesetz in der entscheidenden Schlussabstimmung am 27. Februar 2013 deutlich mit 73 gegen 34 Stimmen angenommen werden konnte.<sup>26</sup>

Wenige Tage später, am 1. März, machte das Komitee der Bibliotheksinitiative den Weg frei, indem es mitteilte, dass es sein Volksbegehren zurückziehe, weil das vom Kantonsrat verabschiedete Gesetz seine wichtigsten Anliegen aufnehme. Nach Ablauf der Referendumsfrist, in der noch eine Volksabstimmung hätte erzwungen werden können, wurde der Erlass am 29. April 2013 rechtsgültig. Die Regierung wird das Bibliotheksgesetz wohl auf Anfang 2014 in Kraft setzen. Drei Jahre nach der Sistierung der Neuen Bibliothek St.Gallen hat sich der Kanton St.Gallen damit das erste moderne

---

*Bibliotheken im Kanton St. Gallen [Bibliotheksinitiative]" [Titel der Botschaft: Bibliotheken für die Wissensgesellschaft],*

<https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaeftssuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=77C698CB-7499-44AB-8D71-0B7B04A80A8B&ziel=1> (11.4.13).

<sup>24</sup> Dabei leisteten jeweils einzelne Abweichler aus den Mitteparteien Sukkurs für FDP und SVP: Freiheit der Gemeinde bei der Umsetzung der bibliothekarischen Grundversorgung: Änderungsantrag der FDP-Fraktion Art. 4, Abs. 1: 58 Ja, 52 Nein; Pflichtexemplar: Änderungsantrag der FDP-Fraktion Art. 10a, Art. 10b [im definitiven Text Art. 11-12] anstelle Art. 20-23: 58 Ja, 52 Nein. Zu reden gab beim zweiten Antrag die Stellungnahme des zuständigen Regierungsrat Martin Klöti, FDP, der sich entgegen der Haltung der Regierung nicht klar gegen den Verzicht auf die Pflichtexemplarabgabe wehrte und damit dem Streichungsantrag seiner Partei zum Durchbruch verhalf. Vgl. Ratsinfo des Kantons St. Gallen: *Bibliotheksgesetz* (Anm. 22). Das entsprechende Votum von Regierungsrat Klöti bewog Kantonsrat Ritter zur Interpellation „Gilt das Kollegialitätsprinzip in der St.Galler Regierung noch?“ Vgl. dazu Ratsinfo des Kantons St. Gallen:

<https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaeftssuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=32A9D1B2-D87C-44E9-B665-FB80DCAC2E27&ziel=1> (11.4.13).

<sup>25</sup> Beurteilung nach Rühle (Anm. 2), S. 181-182.

<sup>26</sup> Der Text wurde am 25. Februar durch die Redaktionskommission des Kantonsrats ein letztes Mal bereinigt. Zur Schlussabstimmung: Neben der geschlossenen SVP stimmten zwei Vertreter der FDP und ein Vertreter der BDP gegen das Gesetz. Ratsinfo des Kantons St. Gallen: *Bibliotheksgesetz* (Anm. 22).

Bibliotheksgesetz der Schweiz und den Bibliotheken eine neue, gute Perspektive gegeben.

## Der Inhalt des st.gallischen Bibliotheksgesetzes

Das st.gallische Bibliotheksgesetz<sup>27</sup> ist als Rahmengesetz konzipiert. Es regelt Grundsätze, Ziele, Aufträge und deren Adressaten. Dadurch definiert es die Leistungserwartungen des Kantons im Bibliothekswesen. Ausserdem regelt es übergreifende Themen wie die Förderung und Koordination. Nicht normiert wird dagegen die Art und Weise, wie Kanton, Gemeinden und weitere Bibliotheksträger ihre Aufgaben erfüllen – mit Ausnahme der Kantonsbibliothek beziehungsweise der zu schaffenden Kantons- und Stadtbibliothek. Die Konkretisierung ist somit zu einem grossen Teil der weiteren Rechtssetzung (z.B. Verordnung) und Rechtsanwendung (z.B. Bibliotheksstrategie) von Kanton und Gemeinden anheimgestellt.<sup>28</sup>

Im Vergleich mit den deutschen Bibliotheksgesetzen ist der st.gallische Text knapper und weniger beschreibend gefasst. Er trägt der Aufgabenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und Privaten Rechnung und legt verschiedene Verfahren mehr oder weniger detailliert fest. In der inhaltlichen Substanz besteht aber trotzdem eine grosse Ähnlichkeit mit deutschen Vorbildern. Im Folgenden wird das St. Galler Beispiel dem Gesetzesentwurf synoptisch gegenübergestellt, welcher 2010 im Rahmen eines Projektseminars von Eric Steinhauer und Cornelia Vonhof an der Hochschule der Medien Stuttgart für den Fall Baden-Württemberg erarbeitet wurde.<sup>29</sup> Dieser Entwurf war eine wichtige Grundlage für die erste Fassung des St.Galler Gesetzes.

Bibliotheksgesetz des Kantons St. Gallen	Entwurf Bibliotheksgesetz Baden-Württemberg
I. Allgemeine Bestimmungen	
Art. 1 Zweck	Art. 1, § 1 Aufgaben der Bibliotheken
2 Hauptziele „im Interesse von Bildung, Kultur, Wirtschaft und Wissenschaft“:	- Definition der Bibliothek
a) Sicherstellung der bibliothekarischen Grundversorgung	- Betonung des Rechts auf Informationsfreiheit
	- Erwähnung der Unparteilichkeit im Sinn

<sup>27</sup> Amtlicher Text: Bibliotheksgesetz, erlassen am 27. Februar 2013, in: *Amtsblatt des Kantons St. Gallen*, Nr. 12, 18.3.2013,

[http://extranet.medien.sg.ch/common\\_content/portal\\_kanton\\_st/\\_publikationen\\_services/amtsblatt/amtsblatt-2013/\\_jcr\\_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download\\_9.ocFile/Amtsblatt%202013%20Nr.%2012%20S.737-804.pdf](http://extranet.medien.sg.ch/common_content/portal_kanton_st/_publikationen_services/amtsblatt/amtsblatt-2013/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_9.ocFile/Amtsblatt%202013%20Nr.%2012%20S.737-804.pdf) (11.4.13). Der Text ist als pdf unter dem Titel „Referendumsvorlage vom 27. Februar 2013“ auch im Ratsinfo des Kantons St. Gallen verfügbar: *Bibliotheksgesetz* (Anm. 22).

<sup>28</sup> Rühle (Anm. 2), S. 176-181.

<sup>29</sup> Ein Bibliotheksgesetz für Baden-Württemberg, in: *Bibliotheksgesetzgebung: Ein Handbuch für die Praxis, insbesondere im Land Baden-Württemberg*, hg. von Eric W. Steinhauer und Cornelia Vonhof, o.O.: Bock + Herchen 2011, S. 293-301.



<p>b) Förderung eines zeitgemässen, leistungsfähigen und wirtschaftlichen Bibliothekswesens</p>	<p>der Ermöglichung der mündigen Teilnahme an der Demokratie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirtschaft und Wissenschaft nicht erwähnt</li> </ul> <p>Art. 1, § 8 Zentrale Dienstleistungen und Beratung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wirtschaftliche Erbringung etc.</li> </ul>
<p>Art. 2 Geltungsbereich</p> <p>a) allgemein zugängliche Bibliotheken im Kanton und seinen Gemeinden</p> <p>b) Schulbibliotheken</p> <p>c) Stiftsbibliothek St. Gallen</p> <p>d) Universitätsbibliothek St. Gallen</p> <p>e) Bibliothek der Pädagogischen Hochschule</p> <p>nicht erfasst:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bibliotheken, die nicht allgemein zugänglich sind und nicht Schul- oder Hochschulbibliothek sind, z.B. Verwaltungsbibliotheken</li> <li>- Bibliotheken, die keine Staatsbeiträge erhalten</li> <li>- Bibliotheken der Fachhochschulen, die auf interkantonalen Vereinbarungen beruhen</li> </ul>	<p>Art. 1, § 2-5 Verschiedene Bibliothekstypen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Landesbibliothek Baden-Württemberg in Karlsruhe und Stuttgart</li> <li>- Bibliotheken an den Hochschulen und weitere wissenschaftliche Bibliotheken, nicht weiter spezifiziert</li> <li>- Öffentliche Bibliotheken in den Gemeinden</li> <li>- Weitere Bibliotheken: (1) Schulbibliotheken, (2) öffentliche Bibliotheken in privater oder kirchlicher Trägerschaft, (3) Bibliotheken der Verwaltung, der Gerichte und des Landtags</li> </ul>
<p>Art. 3 Bibliothekarische Grundversorgung</p> <p>a) Gegenstand</p> <p>Definition der bibliothekarischen Grundversorgung („angemessene Zugänglichkeit von Medienerzeugnissen“) der Bevölkerung und der Schülerinnen und Schüler sowie des Begriffs Medienerzeugnisse</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wesentliches Kernelement des Gesetzes</li> </ul>	<p>Art. 1, § 4 Öffentliche Bibliotheken</p> <p>(1)-(2) Aufgaben der öffentlichen Bibliotheken (kein Auftrag zur Grundversorgung)</p> <p>Art. 1, § 5 Weitere Bibliotheken</p> <p>(1) Aufgabe der Schulbibliotheken (vage)</p> <p>Art. 2, § 7 Pflichtablieferung</p> <p>(3) Definition des Begriffs Medienwerk</p>
<p>Art. 4</p> <p>b) Zuständigkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kanton und Gemeinden im Verbund</li> </ul>	<p>Art. 2, § 1 Aufgaben der Bibliotheken</p> <p>(1) Zuständigkeit des Landes allgemein</p> <p>Art. 1, § 2-5</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hauptverantwortung: Gemeinden, die in der Umsetzung frei sind</li> <li>- Verantwortung für Schulbibliotheken: Schulträger</li> <li>- Aufgabe kann auch gemeinsam mit andern wahrgenommen werden</li> </ul>	<p>Zuständigkeit der jeweiligen Träger</p> <p>Art. 1, § 10 Finanzierung und Gebühren</p> <p>Finanzierung durch Träger</p>
<p>Art. 5</p> <p>c) Zusammenarbeit</p> <p>Erwartung der Zusammenarbeit und Koordination</p>	<p>Art. 1, § 4 Öffentliche Bibliotheken</p> <p>(3) Bildung von Netzwerken mit anderen Institutionen von Bildung und Kultur, Kooperation, wenn keine eigene Bibliothek in der Gemeinde</p> <p>Art. 1, § 5 Weitere Bibliotheken</p> <p>(1) Schulbibliotheken sollen mit benachbarten Bibliotheken kooperieren</p> <p>(2) öffentliche Bibliotheken in privater oder kirchlicher Trägerschaft können die Aufgabe der öffentlichen Bibliothek erfüllen</p> <p>Art. 1, § 9 Kooperation und Kompetenz</p> <p>Bibliotheken arbeiten zusammen bei Erfüllung überregionaler Aufgaben, Entwicklung neuer Dienstleistungen, Erwerbung, Fernleihe, Ausbildung</p>
<p>Art. 6 Förderung des Bibliothekswesens</p> <p>Förderbereiche des Kantons:</p> <p>a) Zusammenarbeit und Koordination</p> <p>b) Qualität und Ausbildung</p> <p>c) Lese-, Medien- und Informationskompetenz</p> <p>Förderinstrumente:</p> <p>a) Kantonsbibliothek</p> <p>b) Bibliotheksstrategie</p> <p>c) Ausrichtung von Kantonsbeiträgen</p>	<p>Art. 1, § 8 Zentrale Dienstleistungen und Beratung</p> <p>Land unterstützt mit Hilfe von</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fachstellen</li> <li>- Hochschule der Medien</li> <li>- Bibliotheksservice-Zentrum</li> </ul> <p>Bereiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kooperation</li> <li>- wirtschaftliche Erbringung der Dienstleistungen</li> <li>- Entwicklung neuer Angebote</li> <li>- Erhaltung der Bestände</li> <li>- bibliothekarische Fortbildung</li> </ul> <p>Art. 1, § 10 Finanzierung und Gebühren</p>

(1) Land fördert über die Fachstellen	
II. Kantonsbibliothek	
Art. 7 Trägerschaft Kanton St. Gallen, Ort: Stadt St. Gallen	Art. 1, § 2 Landesbibliothek Baden-Württemberg - Badische Landesbibliothek Karlsruhe - Württembergische Landesbibliothek Stuttgart - Arbeitsteilung
Art. 8 Allgemeine Aufgaben a) „sammelt, erschliesst, bewahrt und vermittelt“ - Bestandesprofil 1. Beitrag zur Grundversorgung 2. wissenschaftliche Bildung 3. Landeskunde 4. kulturelles Erbe b) lebenslanges Lernen und wissenschaftliches Arbeiten c) Arbeitsplätze d) Zusammenarbeit mit anderen Bibliotheken	Art. 1, § 2 Landesbibliothek Baden-Württemberg - „sammeln, erschliessen, bewahren“ - Bestandesprofil: - allgemeine und wissenschaftliche Informationen - Landeskunde - literarisches und kulturelles Erbe - Pflichtexemplarrecht Art. 1, § 6 Kulturelles Erbe
Art. 9 Unterstützende Aufgaben a) elektronische und weitere zentrale Dienstleistungen b) bibliothekarische Aus- und Weiterbildung c) Beratung Kostenbeteiligung	Art. 1, § 8 Zentrale Dienstleistungen und Beratung vgl. Art. 6
Art. 10 Übernahme von weiteren Aufgaben - Möglichkeit - Leistungsvereinbarung - Kostenübernahme	-
Art. 11 Sammelauftrag a) Grundsatz	Art. 1, § 2 Landesbibliothek Baden-Württemberg

a) Erscheinungsort Kanton (vgl. Pflichtablieferung)	- Veröffentlichungen mit Landesbezug - Pflichtexemplarrecht
b) Thematisch oder persönlicher Bezug zum Kanton	Art. 1, § 6 Kulturelles Erbe (2) Belegexemplar
c) Wohnort oder Verbundenheit mit Kanton	Art. 1, § 7 Pflichtablieferung detaillierte Regelung, nur Erscheinungsort massgebend
Art. 12	vgl. Art. 11
b) Anpassung und Ausnahmen Detailregelung in Verordnung und Anpassung an neue Entwicklungen - Ausnahmen	
a) andere Institution sammelt	
b) geringe Bedeutung	
c) beschränkte Bestimmung	
Art. 13 Benutzung - Allgemeine Zugänglichkeit - Benutzungsordnung durch zuständiges Departement	Art. 1, § 2 Landesbibliothek Baden-Württemberg
Art. 14 Gebühren - Möglichkeit der Erhebung angemessener Gebühren - Gebührentarif durch zuständiges Departement	Art. 1, § 10 Finanzierung und Gebühren - Möglichkeit der Erhebung „sozial ausgewogener Benutzungsentgelte oder Gebühren“ - allgemeine Benutzung des Bestands ohne Ausleihe ist frei
III. Fördermassnahmen	
Art. 15 Bibliotheksstrategie - Erarbeitung durch zuständige Departemente (Bildungsdepartement und Departement des Innern) - Genehmigung durch Regierung - Einbezug der Bibliotheken und ihrer Trägerschaften	Art. 1, § 8 Zentrale Dienstleistungen und Beratung Art. 1, § 9 Kooperation und Kompetenz
Art. 16 Kantonsbeiträge a) Grundsatz	Art. 1, § 10 Finanzierung und Gebühren (1) Land fördert über Fachstellen

Möglichkeit der Ausrichtung von Kantonsbeiträgen	
Art. 17	-
b) Voraussetzung	
Allgemeine Bedingungen	
Art. 18	-
c) Form	
- Verfügung oder Leistungsvereinbarung	
Art. 19	-
d) Bemessung	
- Bezug zur Bibliotheksstrategie	
- höchstens zwei Drittel	
Art. 20	-
e) Finanzierung	
aus allgemeinem Staatshaushalt	
Art. 21 Berichterstattung	-
Periodisch durch Departemente an Regierung über	
a) Grundversorgung	
b) Umsetzung Bibliotheksstrategie	
c) Wirkung der Fördermassnahmen und Projekte	
IV. Schlussbestimmungen	
Art. 22 Kantons- und Stadtbibliothek	-
a) Errichtung und Führung	
- durch Kanton und Stadt	
- Rechtsform: gemeinsame selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt oder öffentlich-rechtliche Stiftung	
- Rechtsnachfolgerin der Kantonsbibliothek	
Art. 23	-
b) Aufgabenerfüllung und Kostenteilung	
Aufgaben	
- Bibliothekarische Grundversorgung der	

Stadt St. Gallen nach Art. 3	
- Aufgaben der Kantonsbibliothek nach Art. 8-12	
Kosten	
- gemäss Aufgabenteilung	
Art. 24	-
c) Vorlage	
- über Errichtung, Trägerschaft, Organisation und Finanzierung	
- „innert angemessener Frist“	
- gleichzeitig die nötigen Änderungen in diesem Erlass	
Art. 25 Vollzugsbeginn	Art. 8
wird durch Regierung bestimmt	„am Tag nach seiner Verkündung“

Die Gegenüberstellung zeigt, dass das St. Galler Gesetz eine griffige Normierung des Bibliothekswesens darstellt. Vorzüge gegenüber dem deutschen Entwurf sind insbesondere die Bestimmungen zur Grundversorgung, zur Bibliotheksstrategie sowie zu den Aufgaben der Kantonsbibliothek, aber auch die klare Regelung der Zuständigkeiten und der Förderung. Als Schwäche erscheint die Regelung des regionalen Sammelauftrags, die im Parlament durch den Verzicht auf die Pflichtabgabe überhastet und ohne fachliche Beratung verändert wurde.<sup>30</sup> Beispielsweise ist der Bürgerort eines Verfassers seit längerer Zeit kein zwingendes Kriterium mehr im Sammelauftrag einer Kantonsbibliothek. Ausserdem trägt die Bestimmung den neuen Entwicklungen im elektronischen Informationsmarkt nicht Rechnung. Weil die Bibliotheken von den Verlagen zunehmend aus ihrer Wertschöpfungskette ausgeschlossen werden, ist die Sicherung des kulturellen Erbes im elektronischen Bereich heute in der Schweiz nicht mehr sichergestellt. Es wird wohl nötig sein, diese Bestimmung anlässlich der in Artikel 24 Abs. 2 bereits in Aussicht genommenen Revision den tatsächlichen Bedürfnissen anzupassen. Dann sollte die Einführung der Pflichtablieferung noch einmal geprüft werden.

## Warum ein Bibliotheksgesetz?

Nicht nur aus der Politik, sondern auch aus Bibliothekskreisen werden ab und an Stimmen laut, die bezweifeln, dass Bibliotheksgesetze tatsächlich Nutzen stiften. So wurde jüngst auf dem Deutschen Bibliothekskongress in Leipzig das neue

<sup>30</sup> Allerdings war dieser Punkt im Gesetzesentwurf wohl etwas überreglementiert.



Bibliotheksgesetz in Luxemburg in seiner Wirkung als negativ eingestuft.<sup>31</sup> Die Beurteilung hängt selbstverständlich immer auch von der inhaltlichen Qualität des Gesetzes und seiner Stossrichtung ab. Gegenüber dem Luxemburger ist das St.Galler Gesetz aus fachlicher Sicht positiver zu beurteilen. Es bedeutet mit Sicherheit eine Verbesserung der bisherigen Situation, auch wenn abzuwarten bleibt, in welcher Weise die kantonale Bibliotheksstrategie konkret zur Entwicklung der Bibliotheken beitragen wird. Positiv zu werten sind auf jeden Fall schon jetzt die Erhebung der bibliothekarischen Grundversorgung zur Pflichtaufgabe, die Klärung der Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden, die Regelung der Funktionen der Kantonsbibliothek und die Verpflichtung zur Schaffung einer Kantons- und Stadtbibliothek.

Der Gesetzgebungsprozess stützt die weitere Entwicklung der Bibliotheken im Kanton St. Gallen ab. In Anlehnung an den für die Erarbeitung verantwortlichen Projektleiter, Christopher Rühle, sei hier auf vier Auswirkungen des Rechtssetzungsverfahrens hingewiesen, welche für die Schaffung von Bibliotheksgesetzen sprechen und bei der Diskussion um ähnliche Vorhaben berücksichtigt werden sollten:

1. *Ordnung*

Durch Rechtssetzung wird Verhalten geordnet. Es werden Begriffe geklärt, Aufgaben strukturiert und das Handeln von Menschen und Institutionen normiert. Dadurch reduziert sich die Komplexität. Die Verantwortlichen und Anspruchsgruppen orientieren sich an den Rechtsnormen als Maximen für ihr Verhalten und ihre Erwartungen. Durch die Festlegung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben entsteht neben Ordnung aber auch mehr Stabilität und Planungssicherheit. Das St.Galler Bibliotheksgesetz klärt beispielsweise, dass die Gemeinden die Hauptverantwortung für die bibliothekarische Grundversorgung tragen. Der Kanton fördert dagegen die Zusammenarbeit und die Qualität der Bibliotheken, sowie die Lese-, Medien- und Informationskompetenz der Bevölkerung im Allgemeinen durch die Tätigkeit der Kantonsbibliothek, eine Bibliotheksstrategie und die Ausrichtung von Beiträgen. In seiner Funktion als Träger der höheren Bildung ist er zudem hauptverantwortlich für die Bibliotheken der Berufs-, Mittel- und Hochschulen. Damit sind die Zuständigkeiten und Spielregeln des Systems geklärt.

2. *Steuerung*

Die Rechtssetzung im modernen Leistungs- und Lenkungsstaat will das Verhalten der Verwaltung und der Bevölkerung zur Erreichung gesellschaftlicher Ziele steuern. Staatsziele, die das Bibliothekswesen betreffen, sind etwa die Bewahrung und

---

<sup>31</sup> Reding, Jean-Marie, Drei Jahre Bibliotheksgesetz in Luxemburg: Eine Bilanz, Vortrag Deutscher Bibliothekskongress 2013, Leipzig, <http://www.opus-bayern.de/bib-info/volltexte//2013/1425> (23.04.2013).

Überlieferung des kulturellen Erbes oder die Gewährleistung von Qualität und Chancengleichheit im Bildungswesen (Kantonsverfassung Art. 10 und 11).<sup>32</sup> Konkret kann ein Bibliotheksgesetz eine stärkere Vernetzung des Bibliothekswesens oder das kommunale Bibliotheksangebot steuern. In St. Gallen kann diese Steuerung auf zweierlei Art erfolgen: einerseits durch Gebote, etwa die Festlegung von Mindeststandards für die Gemeindebibliotheken im Rahmen der Bibliotheksstrategie, andererseits durch Anreize wie gezielte infrastrukturelle Leistungen der Kantonsbibliothek oder finanzielle Unterstützung des Kantons bei der Erfüllung von Qualitätsvorgaben.

### 3. *Legitimierung*

Die Ergebnisse eines Gesetzgebungsprozesses sind die Folge einer politischen Diskussion des Themas und damit demokratisch legitimiert und gesellschaftlich fest abgestützt. Das Verfahren wirkt ausserdem integrierend und sinnstiftend: Sowohl Adressaten – hier die Verwaltung in Kanton und Gemeinden und die Bibliotheken – als auch die durch das Parlament vertretenen Stimmberechtigten einigen sich auf Rechtsnormen, die sie als richtig und sinnvoll anerkennen, mehrheitlich mittragen und allen zur Verpflichtung machen. Die so geschaffene Ordnung ist besser legitimiert, als wenn sie nicht geregelt wäre. Durch die Gesetzesarbeit wurde das St.Galler Bibliothekswesen stärker und klarer ins Bewusstsein von Öffentlichkeit und Politik gerückt. Dadurch wurde es aufgewertet und abgestützt.

### 4. *Diskurs und Konsens*

Im Rahmen des Rechtssetzungsverfahrens findet eine Auseinandersetzung um unterschiedliche politische Standpunkte und Regelungsbedürfnisse statt. Sowohl in der verwaltungsinternen Vorbereitung als auch im politischen Diskurs werden Probleme offengelegt, Lösungen gegeneinander abgewogen und eine sinnvolle Ordnung mit entsprechenden Massnahmen gesucht. Wenn der Prozess erfolgreich ist, führt er zur Annäherung der Auffassungen und schliesslich zu einem mehrheitsfähigen Konsens. Diskurs und Konsensfindung sind dabei ein Wert für sich, indem sie Kompetenz und Bewusstsein für die in Frage stehende Thematik bilden. Der Diskurs ermöglicht es seinen Teilnehmern beispielsweise, die Frage, ob der Kanton die Vernetzung der Bibliotheken fördern soll, vor dem Hintergrund verschiedener Wertsysteme oder der

---

<sup>32</sup> der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS III.1), Art. 10 und 11, <http://www.gallex.ch/gallex/1/fsIII.1.html> (11.4.13).

gesellschaftlichen Entwicklung zu verstehen. In diesem Sinn ist der Weg auch das Ziel.<sup>33</sup>

Diese vier Punkte waren bei der Erarbeitung des St.Galler Bibliotheksgesetzes tatsächlich relevant und wirksam. Ohne Zweifel ist die Schaffung von Bibliotheksgesetzen sinnvoll und nützlich, sofern deren Inhalt zeitgemäss und sachgerecht ist.

## Vom Gesetz zur Umsetzung

Mit dem Bibliotheksgesetz ist die Arbeit nicht getan, sondern sie fängt jetzt erst recht an. Auf der neuen Grundlage sind Massnahmen zu planen und umzusetzen. Dabei stehen zwei Stossrichtungen im Vordergrund: 1. Die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zur Errichtung einer Kantons- und Stadtbibliothek und 2. Die Entwicklung und Umsetzung einer kantonalen Bibliotheksstrategie.

Die Zusammenführung der Kantonsbibliothek Vadana mit der Stadtbibliothek (sie heisst zurzeit noch St.Galler Freihandbibliothek) ist bereits im Gang. 2014 werden die beiden Bibliotheken im ersten Stock der Hauptpost St. Gallen die „Bibliothek Hauptpost“ eröffnen, ein Provisorium mit einem attraktiven Angebot an bester Lage. Im Hinblick darauf rücken die beiden doch recht unterschiedlichen Bibliotheken zusammen. Die Stadtbibliothek migriert ihre Katalogdaten zurzeit ins St.Galler Bibliotheksnetz der Kantonsbibliothek Vadana, ein gemeinsamer Ausweis wird eingeführt, die Gebühren und Ausleihbedingungen angepasst werden. Zwar bleiben die beiden Bibliotheken vorerst institutionell getrennt, davon sollen aber die Kundinnen und Kunden nichts merken.

Die weitere Entwicklung hin zur definitiven Einrichtung der Kantons- und Stadtbibliothek ist noch nicht fixiert. Die institutionelle Fusion der beiden Bibliotheken ist unbestritten und wird von allen Beteiligten gewünscht. Schwieriger wird die Planung und Umsetzung des entsprechenden Bauprojekts sein. Zwar ist allen Fachleuten und Verantwortlichen klar, dass als Baute für diese Aufgabe nur die Hauptpost St. Gallen in Frage kommt. Zurzeit lasten allerdings andere grosse Infrastrukturprojekte auf dem Kanton St. Gallen, und die politische Diskussion um die Priorisierung der Vorhaben ist im Gang. Andererseits muss die Hauptpost baulich dringend saniert und einer neuen, definitiven Nutzung – und das kann nur eine bibliothekarische sein – zugeführt werden. Dazu werden die Ausarbeitung einer Bauvorlage für die Parlamente von Kanton und Stadt und der Gewinn der entsprechenden Volksabstimmungen nötig sein. Die Bibliotheken, das Amt für Kultur und das Departement des Innern bleiben diesbezüglich gefordert.

Das wichtigste Mittel für die Bibliotheksentwicklung wird neu eine von der Regierung erlassene Bibliotheksstrategie sein. Deren Erarbeitung wird voraussichtlich dem Amt für Kultur übertragen werden. Wie genau dabei vorgegangen wird, ist noch nicht entschieden. Denkbar ist, dass die Ausarbeitung von einer Arbeitsgruppe mit Fachleuten und Vertretungen der Trägerschaften übernommen wird.

---

<sup>33</sup> Vgl. dazu Rühle (Anm. 2), S. 170-171.

Was das öffentliche Bibliothekswesen betrifft, kann diese Arbeitsgruppe auf eine vor fünf Jahren erstellte Analyse der Situation der Gemeindebibliotheken und das Knowhow der Kantonsbibliothek Vadana zurückgreifen. Letztere hat mit dem Bibliotheksverbund St. Gallen-Appenzell für Gemeindebibliotheken und der Digitalen Bibliothek Ostschweiz die Entwicklung von Infrastruktur und Vernetzung in den letzten Jahren aktiv und erfolgreich vorangetrieben, wodurch auch das Selbstvertrauen der Bibliotheken gestärkt worden ist. Diese Ausgangslage gilt es zu nutzen, um die Angebote und Verankerung der Bibliotheken sowohl in reichen als auch in armen Gemeinden, solchen mit, besonders aber solchen ohne eigene Bibliothek weiter zu verbessern.

Die grösste Unbekannte im st.gallischen Bibliothekswesen sind die Volksschulbibliotheken. Deren Entwicklung wurde vom kantonalen Bildungsdepartement bisher kaum begleitet, was zu einem heillosen Wildwuchs mit nicht mehr zu rechtfertigenden Unterschieden in der Versorgung der Schulen mit Medien und Medienkompetenz geführt hat. Mit grosser Wahrscheinlichkeit würde eine bessere Steuerung hier nicht nur die Qualität verbessern, sondern auch Einsparungen ermöglichen, die sich aus Doppelspurigkeiten und ineffizienter Aufgabenerfüllung ergeben. Die Schulung der Medien- oder vielleicht besser Bibliothekskompetenz wird immer wichtiger. Hier sind am ehesten von der Städten St.Gallen und Rapperswil-Jona Impulse zu erwarten.

Im neuen System hat die bisherige Kantonale Kommission für Schul- und Gemeindebibliotheken keine Funktion mehr. Ihre Aufgaben könnten einerseits durch die periodisch neu zu bildende Arbeitsgruppe Strategie und andererseits durch die Kantonsbibliothek und die ihr angesiedelte Fachstelle Bibliotheken übernommen werden.

Im Bereich der wissenschaftlichen Bibliotheken muss einerseits geklärt werden, inwieweit die beiden wissenschaftlichen Verbünde, die sich der Kanton St. Gallen leistet, gegeneinander durchlässig sein sollen. Die in einem Postulatsbericht zur Kantonsbibliothek 2004 geforderte Zusammenführung von St.Galler Bibliotheksnetz (Kantonsbibliothek) und IDS St. Gallen (Universitätsbibliothek) ist bisher am Widerstand der Universität gescheitert.<sup>34</sup> In einer Zeit, in der immer mehr die grössere Einheit Platz greift, ist dieser Zustand immer weniger haltbar, ja ärgerlich. Zudem wird dadurch die vielgepriesene Interdisziplinarität der Universität behindert, denn die wertvollen geistes- und kulturwissenschaftlichen Bestände auf dem Platz sind für die Studierenden der Universität nicht optimal sicht- und greifbar. Die Geistes- und Kulturwissenschaften, die im universitären Universum eine zentrale Rolle spielen, werden im st.gallischen Hochschulwesen auf diese Weise völlig unnötig marginalisiert. Umgekehrt wird aber auch der Zugang der St.Galler Bevölkerung zu den wirtschaftswissenschaftlichen und juristischen Informationen der Universitätsbibliothek behindert.

---

<sup>34</sup> Neues Konzept für die Kantonsbibliothek, Zusatzbericht der Regierung vom 17. August 2004, S. 10. Ratsinfo des Kantons St. Gallen, <https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/home/geschaeftssuche.geschaeftdetail.html?geschaeftid=iF694A9B-75B8-4CEC-8A92-9471215E0EA9&ziel=1> (13.4.13).

Das zweite Thema im wissenschaftlichen Bibliothekswesen ist die Situierung der st.gallischen und ostschweizerischen Bibliotheken im schweizerischen Kontext. Angesichts des spürbaren Megatrends zu grossen Datenbanken und zur Cloud ist es gut möglich, dass in fünf bis zehn Jahren elektronische Informationen für die ganze Schweiz aus einer Hand angeschafft und via Bibliotheken in den Regionen, die in diesem Bereich nur noch als Satelliten wirken, verteilt werden. Das gilt auch für Katalogdaten und dürfte – in welcher Form auch immer – zur weiteren Zusammenfassung der zurzeit noch in fast allen Kantonen bestehenden Verbünde führen. Gleichzeitig werden auch zunehmend kleinere, für die Identität des Landes wichtige Institutionen und ihre Bestände ins digitalisierte System integriert werden. Ob in dieser Umwelt weiterhin zwei wissenschaftliche St.Galler Bibliothekswelten Platz haben, ist fraglich.

Angesichts des Spardrucks, dem der eher strukturschwache Kanton St. Gallen auf absehbare Zeit ausgesetzt ist, wird es vermutlich ratsam sein, die Bibliotheksentwicklung vor allem in Richtung Innovation und Synergiebildung voranzutreiben, also die Vernetzung und die elektronischen Angebote weiter zu verbessern. In diesem Bereich ist der Kanton St. Gallen bereits führend mit der Digitalen Bibliothek Ostschweiz, eMedienSG und eJournalsSG. Im Auftritt gegenüber den Kundinnen und Kunden könnte die Einführung eines in allen öffentlichen Bibliotheken gültigen kantonalen Bibliotheksausweises angestrebt werden. Dies alles mit dem Ziel, letztlich die Verankerung und Marktdurchdringung der st.gallischen Bibliotheken zu erhöhen.

Angesichts der anspruchsvollen und vielschichtigen Aufgabe ist es zu begrüßen, dass das Initiativkomitee der Bibliotheksinitiative die Umsetzung des Bibliotheksgesetzes als „Bibliothekskomitee“ begleiten will.<sup>35</sup> Zwar besteht jetzt eine gesetzliche Grundlage, aber es bleibt viel zu tun, unter anderem werden weitere Abstimmungen gewonnen werden müssen. Spätestens dann wird die politische Kompetenz, welche das Komitee bewiesen hat, wieder gebraucht werden.

## Fazit

Mit dem ersten modernen Bibliotheksgesetz hat der im Bibliotheksbereich bis vor kurzem eher etwas rückständige Kanton St. Gallen eine Vorreiterrolle in der schweizerischen Bibliotheksentwicklung übernommen. Das Gesetz wurde nur durch das Ergreifen einer Volksinitiative möglich, sowie durch die Tatsache, dass Verwaltung und Regierung das Anliegen positiv aufnahmen und einen konstruktiven Gegenentwurf formulierten. Zwar führte die parlamentarische Diskussion zu fachlich nicht gerechtfertigten Abstrichen, andererseits ermöglichten diese letztlich eine breite Zustimmung im kantonalen Parlament. Der Gesetzgebungsprozess, welcher in diesem Fall ausgesprochen lösungsorientiert ablief, hat die Bibliotheken im Kanton St. Gallen zweifellos gestärkt.

Im Vergleich mit den deutschen Gesetzen ist das st.gallische kürzer, aber prägnanter. Seine Bestimmungen sind griffig, die Aufgabenteilung zwischen Kanton und

---

<sup>35</sup> Rückzug der Bibliotheksinitiative, 1. März 2013, <http://bibliothek.sg/> (13.4.13).

Gemeinden ist geregelt, und die Instrumente der Bibliotheksentwicklung sind sinnvoll und klar bezeichnet. Mit der Schaffung der Kantons- und Stadtbibliothek sowie der kantonalen Bibliotheksstrategie, die von der Regierung erlassen wird, enthält das Gesetz auch dynamische Elemente, welche in die Zukunft weisen.

Im Verlauf der Umsetzung wird sich nun zeigen, wie sich die Erwartungen erfüllen und inwiefern tatsächlich ein besseres st.gallisches Bibliothekswesen entsteht. Dabei wird weiterhin politischer Mut gefragt sein, ergänzt durch das nötige Fingerspitzengefühl, wenn es um die konkrete Erreichung der im Gesetz genannten Ziele geht, nämlich die Sicherstellung der bibliothekarischen Grundversorgung im ganzen Kanton und die Förderung eines zeitgemässen, leistungsfähigen und wirtschaftlichen Bibliothekswesens im Interesse von Bildung, Kultur, Wirtschaft und Wissenschaft.